

УДК 342.5; 342.731

DOI: 10.33663/1563-3349-2021-90-19

Н. М. БАТАНОВА

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ*

Висвітлюються концептуальні проблеми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні. Розкриваються особливості конституційної регламентації статусу територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади. Проаналізовано проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів європейського муніципалізму.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальна влада, децентралізація, централізація.*

Batanova Nataliia. Constitutional provision of decentralization of power in Ukraine in the context of the European experience

The conceptual problems of the reform of decentralization of power and local self-government in modern Ukraine is shown. The features of the constitutional regulation of the status of a territorial hromadas as a primary subject of municipal power in Ukraine are revealed. The problems of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of European municipalizm is analyzed.

Key words: *local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, modern municipalizm, municipal power, decentralization, centralization.*

Місцеве самоврядування посідає важливе місце у житті кожної демократичної держави. Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до населення, у зв'язку з чим на них покладено значну кількість повноважень, ефективне виконання яких підвищує рівень довіри населення до органів публічної влади та

© БАТАНОВА Наталія Миколаївна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-1828-6708; e-mail: batanova@ukr.net

* Стаття підготовлена у рамках наукового проєкту «Особливості адміністративно-територіального устрою України в умовах децентралізації»

сприяє його залученню до участі у вирішенні важливих питань на місцевому рівні.

Місцеве самоврядування та його організація привертають увагу дослідників, особливо фахівців у сфері конституційного та муніципального права, і ця увага підвищується у період реформування органів публічної влади; не є винятком і Україна. Муніципальна реформа в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б дали підстави для її завершення [1].

Втім попри суперечності муніципальної реформи в Україні актуальність проблематики децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування не викликає сумніву. Як наголошує уряд України, реформа децентралізації «передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність» [2].

Реформа місцевого самоврядування усунула низку недоліків розвитку місцевого самоврядування попередніх етапів державотворення і продемонструвала, що децентралізація є запорукою ефективного територіального розвитку, демократизації і забезпечення народовладдя. Сформована законодавча база розвитку територіальних громад відповідає європейським стандартам, однак сам процес реформування далекий від завершення, потребує врахування набутого досвіду й удосконалення законодавчої бази – без внесення змін до Конституції щодо децентралізації владних повноважень її не можна вважати завершеною [3, с. 30].

Наявні в Україні наукові дослідження загальних, функціональних та інституціональних проблем муніципальної реформи, децентралізації та організації місцевого самоврядування представлені у працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, О. М. Бориславської, В. П. Горбатенка, В. П. Гробої, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновського, В. В. Кравченка, І. О. Кресіної, А. Р. Крусян, П. М. Любченка, Н. В. Мішиної, М. О. Пухтинського, С. Г. Серьогіної та ін.

Події останніх років стали знаковими для усіх, хто переймається проблемами децентралізації та місцевого самоврядування: практиків, науковців, експертів, політиків та ін. Втім, як доводять експерти з питань муніципального права та децентралізації влади, на

шляху демократичних процесів був та залишається цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальне, дієздатне місцеве самоврядування передбачає не лише конституційне визнання прав територіальних громад, декларування їх автономії у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій [4].

За таких умов, враховуючи погляд на децентралізацію не лише як на «складний соціально-організаційний, політичний, економічний і нормативно-правовий процес реновації не тільки суспільства, а й самого інституту державності у бік її суттєвої демократизації та укріплення правових засад» [5, с. 11], а й «інструмент просування європейського ідеалу й досягнення кращих результатів економічного розвитку», «ключовий фактор, який визначає просування справедливості та ефективності на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях» та «ознаку «європейськості» та умову наближеності до стандартів Європейського Союзу» [6, с. 156, 158], особливої актуальності набуває рецепція зарубіжного муніципального досвіду країн Європи.

У зв'язку з цим не випадковим та вкрай важливим стає ініціювання підготовки всесвітнього огляду розвитку демократії на місцевому рівні та децентралізації у вигляді періодичної Всесвітньої доповіді про демократію на місцевому рівні та децентралізації. Цей проект, який було започатковано в 2008 році, має за мету реалізацію рішень Виконавчого бюро UCLG про організацію глобального моніторингу розвитку демократії на місцевому рівні і децентралізації (GOLD). Виконавче бюро UCLG засноване у травні 2004 р. як інституціональний орган Об'єднання муніципальних і місцевих органів влади (UCLG). Це громадська організація, яка нині є провідним захисником демократичних цінностей та принципів місцевого самоврядування у світі. Її штаб-квартира знаходиться в Барселоні, й вона є найбільшим у світі об'єднанням органів місцевого управління. Представляючи населення більш як половини Земної кулі, UCLG має своїх членів у понад 120 державах ООН майже усіх регіонів світу. Більше тисячі міських муніципалітетів безпосередньо є членами UCLG. Учасниками UCLG

також є 112 національних асоціацій місцевих органів влади. UCLG поставило перед собою за мету стати основним міжнародним джерелом інформації про місцеве самоврядування, місцеві органи влади та міжнародне співробітництво. Всесвітня доповідь про розвиток демократії на місцевому рівні та децентралізацію покликана відобразити плюралістичний та позапартійний підхід всесвітньої мережі органів місцевого самоврядування, яку представляє UCLG. Вона базується на добре документованому аналізі та охоплює ті питання, які становлять великий інтерес для посадових осіб місцевого самоврядування та політичних діячів [7].

Утім прихильники децентралізації влади в Україні дедалі частіше апелюють до успішного досвіду реформ такого роду саме в Європі. Свідченням тому є, зокрема, ґрунтовний огляд «Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн», підготовлений Центром експертизи належного врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Даний огляд ґрунтується на детальних тематичних звітах по 11 країнах, які були підготовлені у вересні 2021 року Програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»: Франція, Німеччина, Італія, Польща та Словенія; Шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні»: Латвія та Швеція; Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»: Албанія, Греція, Молдова та Румунія [8].

Досвід європейських країн підтвердив необхідність реформ у сфері децентралізації з метою підвищення ролі місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та політико-правових проблем суспільства. Адже послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. При цьому муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання, здатною оперативну, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби. Лише публічно-самоврядна влада зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг

у соціальній сфері, на відміну від державних органів, які досить часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

Зокрема, цікавим та багато у чому повчальним для України серед країн Європи є досвід децентралізації у Республіці Польща [9]. Так, ще на початку реформи децентралізації були внесені суттєві зміни до Конституції Республіки Польща. Передбачалося, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано право власності, а це право захищалося судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблено відповідну систему їх фінансової підтримки та субсидій. Сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася із центрального і територіального урядів. У ст. 163 Конституції Республіки Польща 1997 р. визначено, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією чи законами за органами іншої публічної влади. Основною одиницею територіального самоврядування є громада (гміна). Інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоврядування визначаються законом. Громада виконує всі завдання територіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування (ст. 164).

Польський досвід конституційної регламентації статусу гміни як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є важливим для України як з точки зору закріплення конституційних принципів її функціонування, так і визначення її правосуб'єктності як юридичної особи. При цьому, якщо у муніципальній доктрині доведено прямий зв'язок розвитку територіальних громад зі становленням четвертого покоління прав людини, однією з основних цінностей яких є автономність індивіда [10, с. 7], то в експертному середовищі з питань децентралізації щодо проблематики правосуб'єктності територіальних громад тривають багаторічні, але не завжди продуктивні дискусії [11–13]. Попри це питання закріплення на конституційному рівні статусу територіальної громади як юридичної особи було віднесене до числа тих, що мають вирішити політики [14].

Такий формат та результат обговорень складних питань муніципальної теорії та практики об'єктивно призводить до втрати чіт-

ких орієнтирів у муніципальній доктрині та освіті, розгубленості серед спеціалістів з питань децентралізації та місцевого самоврядування. Ігнорування державою академічної науки має наслідком руйнування доктринальних основ місцевого самоврядування, які фактично втратили чіткість кордонів та орієнтирів. Здається, що наукова, правова, територіальна, економічна та інші основи місцевого самоврядування залежать тільки від волі політиків. Тому деякі експерти говорять не тільки про кризу муніципальної реформи, а й самої ідеї децентралізації та самоорганізації територіальних громад в Україні [15–16].

У сучасних умовах вкрай важливо зрозуміти, що саме відбувається з територіальними громадами та конституційною реформою у частині щодо децентралізації, у чому суть та чинники поступової трансформації місцевого самоврядування на своєрідний додаток державної влади на місцевому рівні? Де знаходяться об'єктивні політичні, економічні або соціальні передумови того, що відбувається, а де суб'єктивізм та помилки законодавця? Якою мірою розвиток правових основ місцевого самоврядування детермінований муніципально-правовою доктриною, а якою – реальними функціями муніципальної влади у державі та суспільстві [17, с. 15–16]? Дати науково-обґрунтовані відповіді на ці та інші питання муніципальної доктрини і практики можна тільки на основі комплексного, системного аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду конституційної регламентації статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

У багатьох країнах Європи юридичними особами є не тільки територіальні громади, а й усі одиниці самоврядування. Традиційно правосуб'єктність на місцевому рівні закріплюється за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом). Так, в Албанії такий статус мають адміністративно-територіальні одиниці – муніципалітети та регіони. У Франції це комуни, департаменти, регіони, громади з особливим статусом, заморські території. У Німеччині муніципалітети, райони та федеральні землі мають статус юридичної особи, як і громади. Їх органи влади (органи влади Федеративної Республіки, федеральних земель, районів, муніципалітетів) взагалі ніколи не мали статусу юридичних осіб. Вони не є суб'єктами юридичних прав та обов'язків, але завж-

ди діють виключно від імені та в інтересах юридичної особи, до якої вони належать. У Греції правосуб'єктність на місцевому рівні закріплюється за муніципалітетами та регіонами. В Італії юридичними особами є муніципалітети (комуни) та регіони, у Латвії – муніципалітети. Водночас у Молдові – муніципалітети, райони та адміністративно-територіальна одиниця Гагаузія, а також мери і районні ради. У Польщі, як ми зазначали, гміни, а також повіти та воєводства. У Румунії – муніципалітети й округи, у Словенії – муніципалітети, у Швеції – муніципалітети та регіони [18].

Модель повної правосуб'єктності територіальних громад передбачає, що вона є юридичною особою публічного права з незалежним правом власності й бюджетом, а органи місцевого самоврядування є органами такої юридичної особи і виступають від її імені. Маючи статус юридичної особи, територіальна громада зможе не тільки оскаржувати якісь конкретні дії держави, а й саме право держави втручатися в повноваження територіальної громади. Майно, яке є у територіальній громаді, належить їй безпосередньо саме як юридичній особі. Не десяткам департаментів, як зараз, а безпосередньо територіальній громаді, як цього вимагає Конституція. Таким чином, конституційне визнання статусу територіальної громади як юридичної особи не лише сприятиме реалізації її правосуб'єктності як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, а й ставатиме реальним та ефективним інструментом самоврядування у руках жителів сіл, селищ та міст для відстоювання своїх муніципальних прав. У Конституції України проголошується, що територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, але її правосуб'єктність є доволі обмеженою та розмитою, а у законодавстві територіальна громада майже не згадується серед суб'єктів права, чим грубо нехтуються колективні політичні, економічні, соціально-культурні та інші права громадян.

Означені позиції значною мірою сприяли б децентралізації публічної влади, створювали б ґрунтовні підвалини для розвитку законодавства у сфері самоврядування та самоорганізації територіальних громад в Україні. Позитивний досвід європейських країн свідчить, що рух держави і суспільства до формування реального місцевого самоврядування та дієздатних територіальних громад – тривалий і складний, принаймні це двосторонній процес. Лише цілеспрямовано здійснюючи реформи у сфері децентралізації,

можна остаточно позбавитися радянських стереотипів щодо організації та функціонування місцевої влади. Слід змінити саму філософію демократичної державності на принципах громадoprавства, субсидіарності та самоорганізації.

1. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
2. Реформа децентралізації. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2RZY_WMmhSN4hj3ZVB0rkaXOTt7KrImhMGh2wT1TbrUuFVKDFQ1e2B_8k.
3. Яковлев А. А. Конституційний процес в Україні: теоретичні і практичні аспекти реалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2021. 39 с.
4. Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів: колективна монографія / за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія. Львів: СПОЛОМ, 2021. 388 с.
5. Баймуратов М. Децентралізація публічної влади та права людини в місцевому самоврядуванні: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 березня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. П. Гураля, О. Сушинського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 9–15.
6. Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 156–162.
7. Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008 / United Cities and Local Governments. Washington, DC: World Bank, 2009. 345 p.
8. Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. Центр експертизи доброго врядування Ради Європи. Страсбург, 30 вересня 2021 р. CEGG/PAD(2021)13. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/864/Legal_Personality_at_Local_Level_-_11_cases.pdf.
9. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2 (8). С. 37–44, (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 3 (9). С. 103–113.
10. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2014. 20 с.
11. Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних країнах. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2015. № 4. С. 16–25.
12. Бойко О. П. Статус територіальних громад в Україні. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 16–20.
13. Гурін Д. Бути громаді юридичною особою чи ні? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12990>.
14. Зміни до Конституції у частині децентралізації через кон-

сенсус. Звіт за результатами інклюзивних парламентських публічних консультацій. USAID, Офіс Президента України, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та ін. 2020. 480 с. **15.** Баймуратов М. О. Чи варто вчитись децентралізації? *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*. Київ: АПСВТ, 2020. С. 38–50. **16.** Батанов О. В., Пухтинський М. О. Самоврядування територіальних громад і Конституція – пошук консенсусу чи концептуальний переворот? *Юридична Україна*. 2020. № 1. С. 47–53. **17.** Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник. Харків: Одиссей, 2008. 528 с. **18.** Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. Центр експертизи доброго врядування Ради Європи. Страсбург, 30 вересня 2021 р. CEGG/PAD(2021)13. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/864/Legal_Personality_at_Local_Level_-_11_cases.pdf.

References

1. Mishyna N. Munitsypalna reforma v Ukraini: stan i perspektyvy. *Pravo Ukrainy*. 2018. № 4. **2.** Reforma detsentralizatsii. Uriadovyi portal. *Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy*. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi?fbclid=IwAR2RZy_WMmhSN4hj3ZVB0rkaXOTt7KrImhM Gh2wT1TbrUuFVKDFQ1e2B_8k. **3.** Yakovliev A. A. Konstytutsiinyi protses v Ukraini: teoretychni i praktychni aspekty realizatsii: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: spets. 12.00.02. Kharkiv, 2021. **4.** Batanov O. V. & Bedrii R. B. (otv. red.) (2021). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini v konteksti zarubizhnogo dosvidu ta yevrointehratsiinykh protsesiv: kolektyvna monohrafiia*. Lviv: SPOLOM, 2021. **5.** Baimuratov M. *Detsentralizatsiia publichnoi vlady ta prava liudyny v mistsevomu samovriyaduvanni: pytannia vzaiemozv'iazku ta vzaiemobumovlenosti. Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini: zdobutky, problemy ta perspektyvy: materialy vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (15 bereznia 2019 r., m. Lviv) / za nauk. red. P. Huralia, O. Sushynskoho*. Lviv : LRIDU NADU, 2019. **6.** Stohova O. Vplyv detsentralizatsii publichnoi vlady na stavlennia hromadian do Yevropeiskoho Soiuzu. *Yurydychnyi visnyk*. 2021. № 4. **7.** Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008 / United Cities and Local Governments. Washington, DC: World Bank, 2009. **8.** Pravosub'iektnist na mistsevomu rivni – styslyi vyklad prykladiv 11 krain. Tsentr ekspertyzy dobroho vriadyuvannia Rady Yevropy. Strasburh, 30 veresnia 2021 r. CEGG/PAD(2021)13. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/864/Legal_Personality_at_Local_Level_-_11_cases.pdf. (in Ukr.). **9.** Fedorenko V.L. & Chernenchenko O.M. Reforma mistsevoho samovriadyuvannia ta terytorialna orhanizatsiia publichnoi vlady v konteksti detsentralizatsii: dosvid Polshchi dlia Ukrainy (chastyna persha). *Publichne pravo*. 2015. № 2 (8), (chastyna druga). *Publichne pravo*. 2015. № 3 (9). **10.** Alosyna N. M.

Terytorialna hromada yak sub'iekt prava: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01. Kharkiv, 2014. **11.** Batanov O. V. Kontseptualni problemy konstytutsiinoi rehlementatsii statusu terytorialnykh hromad v Ukraini ta zarubizhnykh krainakh. *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2015. № 4. **12.** Boiko O. P. (2021). Status terytorialnykh hromad v Ukraini. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*. 2021. № 1. **13.** Hurin D. Buty hromadi yurydychnoiu osoboiou chy ni? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12990>. **14.** Zminy do Konstytutsii u chastyni detsentralizatsii cherez konsensus Zvit za rezultatamy inkliuzyvnykh parlamentskykh publichnykh konsultatsii. USAID, Ofis Prezydenta Ukrainy, Komitet z pytan orhanizatsii derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia ta in. 2020. **15.** Baimuratov M. O. Chy varto vchytys detsentralizatsii? *Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy: pozysyia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti*. Kyiv: APSVT, 2020. **16.** Batanov O. V. & Pukhtynskyi M. O. Samovriaduvannia terytorialnykh hromad i Konstytutsiia – poshuk konsensusu chy kontseptualnyi perevorot? *Yurydychna Ukraina*. 2020. № 1. **17.** Batanov O. V. Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk. Kharkiv: «Odissei». 2008. **18.** Pravosub'iektnist na mistsevomu rivni – styslyi vyklad prykladiv 11 krain. Tsentr ekspertyzy dobroho vriaduvannia Rady Yevropy. Strasburh, 30 veresnia 2021 r. CEGG/PAD(2021)13. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/864/Legal_Personality_at_Local_Level_-_11_cases.pdf.

Batanova Nataliia. Constitutional provision of decentralization of power in Ukraine in the context of the European experience

The conceptual problems of the reform of decentralization of power and local self-government in modern Ukraine is shown. It is noted that the existing legal framework of local self-government in Ukraine and projects that have been implemented in the formation and development of territorial hromada were fragmented and focused only on solving some of the constitution of their status. Therefore, the immediate task is complex solution of the main problems of organization and functioning of local self-government in modern Ukraine – the creation of constitutional and legal conditions for the formation of territorial hromadas as primary subjects of local self-government, the main carrier of its functions and powers.

The process of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalizm is analyzed. Make conclusion about strengthening in modern Ukraine of tendency of centralization of local self-government institute. The local self-government actually develops despite constitutional principles in retrograde, toward the centralization, narrowing of its autonomous from state power status. The arguments about the attempts of strengthening of state interference in the process of decision of the municipal character questions, to complete integration of local self-government in state-administrative public relations are brought.

Specified, that among many questions of constitutionally-legal modernization, the problem of municipal reform behaves to the number of priorities of public policy. One of major problems of municipal reform is a search of optimal doctrine basis of local self-government. Theoretical bases of modern municipalizm substantially influence not only on becoming of native municipal science but also on municipal practice, coming forward the original integrating reference-point of legal ideology.

Proposed authors' view the content of the Constitution of Ukraine to strengthen the status of the territorial hromadas. The results of research give opportunity to institute the territorial hromadas in Ukraine in accordance with internationally-legal standards in the sphere of local self-government.

Key words: local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, modern municipalizm, municipal power, decentralization, centralization.